

ANNA TARNOWSKA
(Toruń)

*Samorządem, jak ongiś, Polska stać będzie¹.
Zagadnienia genezy, podstawy prawnej, funkcjonowania
i prób reformy samorządu wojewódzkiego w II RP,
ze szczególnym uwzględnieniem Pomorza i Wielkopolski*

**Die Selbstverwaltung, wie früher, wird Polen kennzeichnen.
Ursprung, Rechtsgrundlagen, Handelsweise und
Reformversuche der Selbstverwaltung der Woiwodschaften
in der 2. Republik Polen, widerspiegelt vor allem am Beispiel
von Pommern und Großpolen**

*W pamięci ludzkiej zatarta się racja stanu, dla której powstała taka czy inna budowa samorządu,
ludzie po prostu przyzwyczaili się do niej.
I chociaż względy, dla których powstał samorząd na ziemiach zachodnich,
były obce społeczeństwu polskiemu, a nawet mu nienawistne,
społeczeństwo przyzwyczało się do takiej właśnie formy samorządu
i w myśl prawa inercji niechętnie się z nim roztawało².*

1. Wstęp; 2. Samorząd na szczeblu ponadpowiatowym w dzielnicę pruskiej i austro-węgierskiej na przełomie wieków i w okresie przejściowym 1919–1920; 3. Kwestia samorządu wojewódzkiego w debacie konstytucyjnej i konstytucjach II RP; 4. Problem ustawy o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego; 5. Praktyka funkcjonowania samorządu wojewódzkiego na ziemiach zachodnich i w Małopolsce; 6. Samorząd wojewódzki po wejściu w życie ustawy scaleniowej; 7. Konkluzje.

1. Einführung; 2. Die Selbstverwaltung auf der den Landkreisen überlegenen Stufe im preußischen und österreichisch-ungarischen Teilungsgebiet – zur Jahrhundertwende und in der Übergangszeit 1919–1920; 3. Die Frage der woiwodschaftlichen Selbstverwaltung in der Verfassungsdebatte und in den Grundgesetzen der Zweiten Republik; 4. Das Problem des Gesetzes über Grundlagen allgemeiner Woiwodschaftsselbstverwaltung; 5. Die Selbstverwaltungspraxis in den westlichen Gebieten und in Kleinpolen; 6. Die Woiwodschaftsselbstverwaltung nach dem Einheitsgesetz; 7. Schlussfolgerungen.

¹ Za projektem Włodzimierza Wakara, zatytułowanym *Podstawa ładu Rzeczypospolitej Polskiej*. Projekt ten, stylizowany na język Konstytucji 3 Maja, był niezwykle oryginalnym wyrazem myśli konstytucyjnej. *Idee fixe* tego projektu było oparcie ustroju państwa polskiego na samorządzie.

² Za: A. Kroński, *Samorząd terytorialny a społeczeństwo polskie w latach 1918–1933*, Samorząd Miejski, VI 1933, nr 11, s. 655.

1

Problematyka samorządu w okresie II RP coraz częściej pojawia się na łamach specjalistycznych czasopism historyczno-prawnych czy też w odrębnych, przywołanych poniżej monografiach. Jednocześnie, choć samorząd wojewódzki II RP stanowi interesujące zagadnienie badawcze, nie doczekał się on kompleksowego opracowania, a podjęte próby nie przyniosły w pełni zadowalającego rezultatu³. Dlatego też w niniejszym przyczynku mam zamiar uporządkować znane fakty, uzupełnić najnowsze badania o kilka wniosków, a przede wszystkim należne miejsce w historii prawa polskiego przywrócić prawu zaborczemu, zwłaszcza pruskiemu – jako podstawie prawnej organizacji i funkcjonowania samorządu wojewódzkiego w zachodniej części II RP.

2

Na przełomie XIX i XX w. jedynie w państwie pruskim funkcjonował samorząd na szczeblu ponadpowiatowym, który w przyszłości mógłby służyć jako wzorcowy model dla ustawodawcy niepodległego państwa polskiego. Stąd nieodzowne jest poświęcenie kilku słów samorządowi prowincjonalnemu w monarchii Hohenzollernów.

Podstawę prawną dla samorządu na szczeblu prowincji stanowiła ordynacja prowincjonalna z 29 VI 1875 r. dla sześciu wschodnich prowincji, za wyjątkiem prowincji poznańskiej⁴. Każda prowincja tworzyła w Prusach związek komunalny

³ Niewątpliwie najpełniejszą wśród nich stanowi rozdział V (*Samorząd wojewódzki w systemie ustrojowym II RP*) pracy M. Grzybowskiej, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003, s. 179–208. Jednakże z uwagi na syntetyczny z założenia charakter monografii, autorka potraktowała pewne kwestie, jak właśnie zachodni samorząd wojewódzki, bardzo wybiórczo. Skądinąd nie do końca zasadnie uznała we wskazanym rozdziale organy autonomiczne województwa śląskiego za organy samorządu ponadpowiatowego. Z kolei A. Bosiacki, koncentrując się na zagadnieniu doktryn samorządowych II RP, poświęcił organizacji samorządu wojewódzkiego kilka uwag, wobec których, jak się wydaje, można sformułować zastrzeżenia także natury metodologicznej. Por. idem, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006, s. 35–38; por. także A. Tarnowska, *Wpływ prawa pruskiego i niemieckiego na kształt samorządu terytorialnego na ziemiach zachodnich w latach 1918–1939*, CPH 2003, t. LV, z. 2, s. 31–59.

⁴ *Provinzialordnung für sechs östlichen Provinzen* z 29 VI 1875 r. wraz ze zmianami wynikającymi z *Gesetz betreffend der Provinzialordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen... und Ergänzung derselben* z 22 III 1881 r. (GS, S. 176); należy też wziąć pod uwagę: *Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden* z 1 VIII 1883 r. (GS, S. 237). Dla prowincji poznańskiej należy wskazać jako podstawę prawną: *Gesetz*

powołany do administrowania swoimi zadaniami (Gemeinverband lub Provinzverband). Organami związku prowincjonalnego były: sejm prowincjonalny (Provinziallandtag), wydział prowincjonalny (Provinzialausschuß) oraz ewentualnie powoływane komisje (Provinzialkommissionen). W skład sejmu wchodziło posłowie wybierani na sześcioletnią kadencję przez sejmiki powiatowe i przedstawicielstwa miejskie. Wydział prowincjonalny składał się z przewodniczącego oraz 7 do 13 członków sejmu, wybieranych przez sejm na 6 lat. Sejm (w prowincji Posen wyjątkowo wydział) dokonywał także wyboru na 6 do 12 lat dyrektora samorządu prowincjonalnego (Landeshauptmann w prowincji pruskiej; Landesdirektor w innych prowincjach, w późniejszej nomenklaturze polskiej – starosta krajowy). Wydział prowincjonalny działał opiniotwórczo, gdy zwrócił się do niego minister lub nadprezydent prowincji; od 1883 r. dokonywał także wyboru 5 członków nowo powołanego organu – rady prowincjonalnej (Provinzialrat), składającej się z nadprezydenta prowincji, urzędnika mianowanego przez ministra oraz wskazanych delegatów. Do zadań związku prowincjonalnego należały przede wszystkim: drogownictwo⁵, przedsięwzięcia melioracyjne oraz kosztowne zadania socjalne, takie jak opieka zdrowotna. Przypomnieć należy także o asymetrii w rozwoju prowincji: z uwagi na liczebną przewagę ludności narodowości polskiej w ustroju prowincji poznańskiej długo utrzymywały się elementy stanowe oraz szczególne formy nadzoru nad samorządem. Mimo licznych głosów, nie doszło do zastąpienia przestarzałych regulacji kompleksową ordynacją obowiązującą w sąsiednich Prusach Zachodnich⁶.

Pierwszą oficjalną polską podstawę prawną dla administracji, a częściowo także samorządu polskiego na ziemiach zachodnich, stanowiła ustawa z 1 VIII 1919 r.

wegen Anordnung der Provinzialstände für das Großherzogtum Posen z 27 III 1824 r. (GS, S. 141) z późniejszymi zmianami, w tym wynikającymi z: *Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung und die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden in der Provinz Posen* z 19 V 1889 r. (GS, S. 108) oraz *Verordnung betreffend die Verwaltung des provinzialständischen Verbandes der Provinz Posen* z 5 XI 1889 r. (GS, S. 177).

⁵ Z tym właśnie zadaniem powiązane jest ironiczne określenie sejmików prowincjonalnych jako *Chausseeparlamente*. Duża część akt administracji prowincjonalnej w Westpreußen, pozostałych w zasobach Geheimes Staatsarchiv Preussischer Kulturbesitz Berlin-Dahlem, dotyczy właśnie *Provinzialllchauseen*, wyposażania dróg w sieć telegraficzną, scalania gruntów na potrzeby budowy dróg, rozliczeń między rejencjami a prowincją itp. Por. GStAPK, XIV HA Westpreußen, Rep. 262 Provinzialverband der Provinz Westpreußen, k. nieuporządkowane.

⁶ Por. GStAPK, XVI HA Posen, Rep. 30 Regierungsbezirk Bromberg, Nr 103 (Die Einführung einer neuen Provinzialordnung in Posen). Na temat związków prowincjonalnych por. szerzej: Friedrich, *Die Provinzialverbände*, [w:] Stier-Sommlo (Hrsg.), *Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen*, Bd. I: *Das kommunale Verfassungsrecht in Preußen*, Oldenburg 1919, s. 683–717.

o tymczasowej organizacji zarządu b. Dzielnicy Pruskiej⁷. Nadal obowiązywały ustawy pruskie, jednakże przepis art. 6c i 6d przedmiotowej ustawy upoważnił Ministra b. Dzielnicy Pruskiej do zaprowadzania zmian w przepisach niemieckich. Po rozwiązaniu sejmów prowincjonalnych w pierwszej połowie 1919 r.⁸ administracja związków samorządowych na szczeblu województwa spoczęła ostatecznie w rękach tymczasowych wydziałów krajowych i komisarycznych starostów. Poznański wydział, uzupełniony o obywateli polskich, oraz dyrektor samorządu (starosta krajowy) Wacław Wyczyński pełnili swe funkcje aż do końca okresu przejściowego – do 1922 r. Analogiczne postanowienia wprowadził Minister b. Dzielnicy Pruskiej w odniesieniu do sejmiku na Pomorzu, gdzie komisarycznego starostę krajowego (Józefa Wybickiego) mianował Naczelnik Państwa⁹. W 1920 r., dotychczasowy związek stanowy w Wielkopolsce otrzymał nazwę: Poznański Krajowy Związek Komunalny¹⁰ (w 1927 r. przemianowany na Poznański Wojewódzki Związek Komunalny). Na ziemiach dawnej prowincji zachodniopruskiej, teraz województwa pomorskiego, podjął działalność Pomorski Związek Komunalny. Do związków należały wszystkie powiaty i miasta wydzielone obu województw, nie zaś poszczególni mieszkańcy województwa, co było wyraźnie zauważalne w sferze tworzenia organów i obciążeń podatkowych. Rozkład mandatów określiło rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej, Juliusza Trzczińskiego, z 12 VIII 1921 r.¹¹ Sejmiki zebrały się jesienią

⁷ Dz. P.P.P. Nr 64, poz. 385.

⁸ Na mocy rozporządzenia Komisariatu NRL z 8 III 1919 r. wobec sejmiku prowincjonalnego w Poznańskim (Tyg.Urz. NRL Nr 9) oraz w odniesieniu do sejmiku dawnej prowincji zachodniopruskiej – rozporządzenia Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 8 I 1920 r. o tymczasowej organizacji samorządowej w województwie pomorskim (Dz.Urz.M.b.Dz.Pr. Nr 3). To rozporządzenie określało prowincję mianem „kraj”, która nie pojawiła się nigdzie indziej w oficjalnej nomenklaturze, stąd też nazwanie związków „krajowymi” było zupełnie błędne.

⁹ Na mocy wspomnianego powyżej rozporządzenia Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 8 I 1920 r. dla województwa pomorskiego oraz rozporządzenia Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 20 I 1920 r. o tymczasowej organizacji samorządu komunalnego na ziemiach Województwa Poznańskiego, niestojących 31 XII 1919 r. pod władzą polską (Dz.Urz.M.b.Dz.Pr. Nr 3, poz. 3).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 26 III 1920 r. o zmianie nazwy władz i urzędów dotychczasowej prowincji poznańskiej (Dz.Urz.M.b.Dz.Pr. Nr 16, poz. 150).

¹¹ Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 12 VIII 1921 r. o wyborach do sejmików wojewódzkich (Dz.U.R.P. Nr 71, poz. 491; Dz.Urz.M.b.Dz.Pr. Nr 26, poz. 177). Dla późniejszego okresu uwzględnić należy regulację ustawy z 14 III 1927 r. o zmianie rozporządzenia Ministra b. Dz. Pruskiej z dn. 12 VIII... (Dz.U.R.P. Nr 33, poz. 298), przekazującą Ministrowi Spraw Wewnętrznych uprawnienie do określania liczby członków sejmiku i rozdział mandatów w *miarę zmian w administracyjnym podziale terytorialnym Państwa*. Ostatecznie jednak kwestię rozwiązały rozporządzenia Rady Ministrów: z 10 VI 1932 r. w sprawie rozdziału liczby członków sejmiku wojewódzkiego pomorskiego na poszczególne powiaty miejskie i wiejskie (Dz.U.R.P. Nr 51, poz. 482) oraz z 5 IX

1922 r. Rozporządzenie nie określiło kadencji sejmików, zakładano bowiem, że wraz z uchwaleniem nowej ustawy o samorządzie wojewódzkim zostaną one rozwiązane i zastąpione przez nowe organy¹².

Innego problemu interpretacyjnego nastręcza kwestia samorządu ponadpowiatowego w monarchii austro-węgierskiej. Kwestia autonomii krajowej dobrze jest opracowana w literaturze polskiej, głównie przez badaczy ośrodków krakowskich, stąd też bezzasadne byłoby przywoływanie w tym miejscu zasad jej organizacji i funkcjonowania. Należy jednak poświęcić kilka uwag próbom przekształcenia autonomii krajowej w samorząd dzielnicowy.

Na początku 1920 r. doszło do formalnego zniesienia Sejmu i Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim¹³. Wszelkie prawa i obowiązki tego sejmku przejęło państwo polskie. Uprawnienia administracyjne sejmku oraz zadania wydziału krajowego (jak zarząd majątkiem krajowym) zostały przekazane Tymczasowemu Wydziałowi Samorządowemu (TWS). Z uwagi na fakt, iż kompetencje dawnego Namiestnika oraz Generalnego Delegata Rządu przejęli w myśl rozporządzenia Rady Ministrów wojewodowie, nadzór nad związkami samorządowymi gmin i powiatów należał odtąd do nich, przy zastrzeżeniu porozumienia z TWS¹⁴.

Istniała zatem w Małopolsce namiastka samorządu ponadpowiatowego. Tymczasowy Wydział Samorządowy – spadkobierca organów samorządu krajowego – zarządzał majątkiem byłego kraju koronnego Galicji oraz fundacjami pozostającymi dotychczas w gestii wydziału krajowego. Preliminarz dochodów i wydatków wydział składał w Sejmie RP. TWS realizował także uprawnienia administracyjno-wykonawcze zniesionego sejmku krajowego. Pozostawał zatem najwyższą władzą samorządową w Małopolsce – ostatnią instancją. W wykonywaniu nadzoru nad gminami i powiatami TWS współdziałał z wojewodami¹⁵.

1932 r. w sprawie rozdziału liczby członków sejmiku wojewódzkiego poznańskiego na poszczególne powiaty miejskie i wiejskie (Dz.U.R.P. Nr 80, poz. 706).

¹² Por. S. Kruczek, *W sprawie samorządu wojewódzkiego w województwach – poznańskim i pomorskim*, GAIPP 1926, nr 23, s. 392.

¹³ Ustawa z 30 I 1920 r. o zniesieniu Sejmu i Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim (Dz.U.R.P. Nr 11, poz. 61).

¹⁴ Rozporządzenie RM z 14 III 1921 do ustawy z 3 XII 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych drugiej instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerii z W. Ks. Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy (Dz.U.R.P. Nr 39, poz. 234).

¹⁵ Por. także: J. Strzeszewski, *Organizacja samorządu*, GAIPP 1922, nr 43, s. 655.

3

Zagadnienie organizacji samorządu, czy też ogólniejsze pytanie, jak dalece zdecentralizowanym państwem ma być Rzeczpospolita Polska, stanowiło jeden z ważniejszych elementów projektów konstytucyjnych z lat 1918–1920. Było także pochodną dyskursu na temat ewentualnej autonomii poszczególnych ziem.

Nie znalazły uznania propozycje najbardziej radykalne, takie jak projekt J. Buzka o federacji około 70 ziem. Zakładany przez Buzka ustrój ziemski przewidywał powołanie jedno- lub dwuizbowych sejmów ziemskich, dla których rezerwowano szereg kompetencji określanych mianem „ziemskich”, dla odróżnienia od kompetencji „narodowych” realizowanych przez sejm ogólnopolski, zastrzeżonych dlań na mocy art. 26 projektu konstytucji Buzka (cła, system monetarny, emisja pieniędzy, działalność banków, monopol pocztowy, telegraf i telefon, koleje, transport morski i powietrzny, loterie, wykonywanie zawodu lekarza, aptekarza, adwokata czy notariusza, ustawodawstwo górnicze, „policja obcych”, kwestie emigracji, paszportów). Inną kategorię – według tego projektu – miały stanowić sprawy przekazane sejmowi ziemskiemu w braku odmiennej regulacji wprowadzonej przez sejm narodowy (uwierzytelnianie dokumentów publicznych, zarządzenia policyjne, sanitarne, obrót żywnością, ustawodawstwo ochrony pracy i socjalne). Wyliczenie to bliskie jest kategorii spraw poruczonych zwyczajowo organom samorządowych przez administrację rządową. Izba poselska sejmów ziemskich wybierana miała być w sposób bezpośredni, zaś powoływanie członków senatu miałyby następować według modelu francuskiego. Podstawową funkcją senatu – według założeń Buzka – miała być kontrola nad izbą poselską. Rząd ziemski liczyłby od 5 do 9 członków wybieranych przez sejm lub w głosowaniu powszechnym, zależnie od postanowień danej konstytucji ziemskiej. Ziemie miały posiadać własny aparat administracyjny; starosta miał stanowić organ pomocniczy wobec rządu i jego departamentów, nazwanych przez Buzka dyrekcjami.

Projekt Buzka, oparty właściwie na zmodyfikowanym modelu szwajcarskim, był jedną z najoryginalniejszych propozycji, lecz przez to i mało realną. Buzek nie zakładał powołania organów samorządu w klasycznym znaczeniu, czyli organów w systemie decentralizacji administracji państwa; stawiał raczej na daleko zaawansowaną autonomię poszczególnych terytoriów¹⁶. Jak oceniał Wacław Komarnicki, koncepcja Buzka *pozostała indywidualną koncepcją autora przede wszystkim z powodu obawy, że zrealizowanie jej pogłębiłoby separatyzmy dzielnicowe*

¹⁶ Por. szerzej J. Buzek, *Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienie i porównanie tegoż projektu z konstytucjami szwajcarską, amerykańską i francuską*, Warszawa 1919, zwł. s. 106–126, 134–137, 141–143, projekt, s. 147–175.

*i utrwaliloby ślady rozbiorów, których zatarcie postawił sobie naród za jedno z najważniejszych zadań państwowych*¹⁷.

Podobnie stało się z propozycją Adolfa Świdy, reprezentującego Zjednoczenie Mieszczańskie. Koncepcja ta zakładała ujęcie w konstytucji możliwości tworzenia dzielnic, odpowiadających w zasadzie dawnym dzielnicom zaborczym, w których powoływano by sejmy dzielnicowe¹⁸. Jednocześnie przypomnieć należy, iż w praktyce zapadły w tym okresie pewne rozstrzygnięcia o charakterze dzielnicowym – powołanie Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej czy też przyznanie autonomii województwu śląskiemu.

Dla ostatecznego kształtu sformułowań, jakie pojawiły się ostatecznie w konstytucji, kluczowe znaczenie miał projekt zaproponowany przez „Ankiety”. Projekt ten jako pierwszy zawierał kompleksowe ujęcie w art. 71 zagadnienia administracji terytorialnej – zarówno rządowej i samorządowej. Dla tej ostatniej zasadniczą wagę miało wskazanie, iż państwo dzieli się na gminy, powiaty i województwa, z tych zaś gminy i województwa miały posiadać własne reprezentacje *uchwalające samodzielnie w ramach uchwalonych przez ustawy państwowe*. Było to niezwykle daleko idące sformułowanie. W województwie uchwały ciał przedstawicielskich miały być wykonywane przez organy administracji rządowej – nie przewidywano zatem powołania organów wykonawczych samorządu, co było ciekawym i dyskusyjnym zarazem rozwiązaniem. Finanse samorządu zamierzano poddać kontroli izb obrachunkowych, działających w województwach. Projekt ten, jako zbyt szeroko eksponujący rolę samorządu wojewódzkiego, nie zyskał aprobaty Ministra Spraw Wewnętrznych Stanisława Wojciechowskiego¹⁹. Samorząd dużych jednostek terytorialnych nabierał, zdaniem ministra, cech politycznych. Ostatecznie dzieło „Ankiety” zostało przesłane do sejmu jako projekt prywatny, a takim sejm nie mógł się zajmować.

Kompromisowy projekt klubu ZLN, autorstwa Stanisława Głąbińskiego, nawiązywał do projektu „Ankiety”. Koncepcja Głąbińskiego „łagodziła” daleko idące założenia samorządowości, przewidując powoływanie sejmów i sejmików ziemskich dla ziem o różnym zakresie autonomii. Sejmy ziemskie i sejmiki, na równi z Sejmem Rzeczypospolitej, miał zwoływać, odraczać i zamykać prezydent, który ogłaszałby także uchwalone przez nie ustawy. Sejmiki miały dysponować *prawem uchwalania ustaw w ramach ustaw sejmowych i w sprawach im przekazywa-*

¹⁷ Za: W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 201–202.

¹⁸ Pisał o tym S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] M. Kallas, (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. II, Warszawa 1990, s. 96.

¹⁹ Por. *ibidem*, s. 37.

nych, zwłaszcza lokalnych sprawach gospodarczych, komunikacyjnych, kulturalnych i zdrowotnych. Gwarantowano szczególną samodzielność, nawet autonomię ustawodawczą ziemiom zamieszkałym przez *znaczną osiadłą ludność innej narodowości*, co służyć miało *zapewnieniu mniejszościom narodowym swobodnego rozwoju narodowego, kulturalnego i gospodarczego* (art. 39). Stopień autonomii znajdował odbicie w składzie sejmiku; ziemie o szerszej autonomii wskazywałyby, nie wybierały, swych delegatów do sejmiku; ci zaś obradowaliby tylko w *sprawach nie przekazanych konstytucyjnie sejmom ziemskim*. Sejm polski miał mieć zatem dwójaki skład: pełen oraz skład posłów z ziem o węższej autonomii, jako ich organ ustawodawczy. Stanisław Krukowski uważał, iż w ten sposób nawiązano do modelu austriackiej Rady Państwa, według patentu z 26 II 1861 r., która także miała dwójaki skład. Propozycję przyznania szerokich praw mniejszościom narodowym, a zatem niezwykle liberalną, nietypową dla endecji koncepcję, tłumaczył Krukowski presją ze strony uczestników konferencji pokojowej (warunkiem przyznania Polsce Galicji Wschodniej miało być nadanie jej autonomii). Problem ten znajdzie swe niestety tylko formalne rozwiązanie w ustawie z 26 IX 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego, o której będzie jeszcze mowa w dalszych uwagach²⁰.

Ostatecznie Komisja Konstytucyjna postanowiła opracować własny projekt, posilkując się rozwiązaniami przyjętymi w poszczególnych wcześniejszych projektach. W listopadzie 1919 r. do Komisji wpłynął jeszcze projekt rządowy – tzw. Projekt Wojciechowskiego – bazujący na projekcie „Ankiety”, ale pomijający postanowienia dotyczące szeroko rozumianej administracji terytorialnej. O ile prace Komisji Konstytucyjnej szły w kierunku liberalnego konstytucjonalizmu, z silnym parlamentem i szerokim katalogiem praw obywatelskich, o tyle projekt rządowy przeciwstawił im koncepcję silnej władzy prezydenta. Kwestie administracji i samorządu miały być omawiane oddzielnie.

O przełamaniu impasu w pracach konstytucyjnych przesądziło porozumienie klubów sejmowych PSL i NZL. Na dalszym etapie prac pojawił się w projekcie przepis o decentralizacji, ujęty w następujące sformułowanie: [...] *ustawy państwowe stanowią, w jakim zakresie poszczególne przedmioty ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, będą przekazane reprezentacjom samorządów*²¹. W wyniku debaty, jaka odbyła się w Komisji w okresie od marca do maja 1920 r., przyjęto postanowienia dotyczące samorzą-

²⁰ *Ibidem*, s. 47, s. 98–102.

²¹ Druk Sejmu Ustawodawczego Nr 1534, 1781, 1883.

du, pominięto jednak ostatecznie szersze gwarancje autonomii dla mniejszości narodowych, co wywołało w sejmie burzliwą kłótnię²². Milcząco zdecydowano o utrzymaniu partykularyzmu prawnego b. dzielnicy pruskiej; kwestia Śląska została przesądzona wraz z uchwaleniem statutu organicznego²³.

Zagadnienie samorządu wypłynęło ponownie po przekazaniu projektu do Komisji Konstytucyjnej, po drugim czytaniu; wówczas wprowadzono przepis o powoływaniu samorządu we wszystkich jednostkach terytorialnych. Z góry zakładano, iż zasada zespolenia organów wykonawczych samorządu z organami administracji rządowej (*na zasadzie zespolenia kolegów, obieranych przez ciała reprezentacyjne, z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem*) znajdzie zastosowanie tylko na szczeblu wojewódzkim i powiatowym.

W uchwalonej ostatecznie 17 III 1921 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁴ artykuły poświęcone administracji samorządowej uzyskały raczej nieprecyzyjną i ogólnikową redakcję. Przewidziano oparcie ustroju Rzeczypospolitej *na zasadach szerokiego samorządu terytorialnego* (art. 3 ust. 1). Podstawowym zarzutem kierowanym w stronę tego sformułowania była właśnie nieprecyzyjność pojęć. *W sprawie tak ważnej (tj. w sprawach samorządu, przyp. aut.) twórcy konstytucji złożyli w ofierze hasłom liberalizmu politycznego ścisłość i jasność terminologii, mieszając pojęcia autonomii i samorządu* – napisze wkrótce po uchwaleniu konstytucji J. Strzeszewski²⁵.

Wiele problemów przysporzyła interpretacja kolejnego przepisu art. 3, który mówił o przekazaniu samorządowi *właściwego* zakresu ustawodawstwa, w szczególności w dziedzinach administracji, kultury i gospodarstwa. Właśnie termin „ustawodawstwo” został użyty w tym przypadku niefortunnie, oznaczał bowiem formalnie zamiysł przyznania nie tylko sejmikom wojewódzkim, ale i powiatowym oraz radom gminnym prawa do wydawania ustaw, wbrew oczywiście intencji ustrojodawcy. Po pierwsze, zakradł się tu błąd przedmiotowy – brak precyzyjnego określenia zakresu działalności uchwałodawczej, a sformułowanie *z dziedziny gospodarstwa* otwierało drogę do konfliktu kompetencyjnego między samorządem terytorialnym a gospodarczym. Po drugie, należy dopatrywać się tu także błędu podmiotowego – czy rzeczywiście ustrojodawca zamierzał przyznać szerokie możliwości legislacyjne organom uchwałodawczym samorządu każdego szczebla?

²² Por. S. Krukowski, *op. cit.*, s. 61, s. 65–66.

²³ Por. szerzej: *ibidem*, s. 95–102.

²⁴ Dz.U.R.P. Nr 44, poz. 267.

²⁵ Za: J. Strzeszewski, *Nasza Konstytucja a samorząd*, Warszawa 1922, s. 22.

Artykuł 3 miał służyć realizacji koncepcji decentralizacji, którą propagował Stanisław Głąbiński, a także na szeroką skalę w swych pracach Michał Bobrzyński. Ten ostatni proponował, by sejm uchwalał ustawy o charakterze ramowym, zaś wydawaniem aktów szczegółowych miały zająć się *reprezentacje terytoriów*, tzn. kilkunastu prowincji czy też województw²⁶. Włodzimierz Wakar z kolei skłonny był przypisać pewne funkcje ustawodawcze samorządowi wojewódzkiemu, ale „ustawodawstwo” w intencji ustrojodawcy interpretował generalnie jako *przystępujące samorządowi szerokie prawa uchwałodawstwa wykonawczego w ramach ustaw państwowych*²⁷.

W przywoływanym już wcześniej art. 65 ust. 1 konstytucja zakładała trójstopniowość podziału terytorialnego państwa (województwa, powiaty, gminy wiejskie i miejskie), zaś jednostki te uznawała jednocześnie za podmioty samorządu terytorialnego. Kolejne przepisy konstytucji miały kluczowe zagadnienie dla samorządu na płaszczyźnie stosunku samorządu do administracji rządowej (art. 66 i 67). Pierwszy z nich „uświęcał” konstytucyjnie zasadę dekoncentracji jako podwalinę organizacyjną ustroju administracji państwowej. Ponadto przepis tegoż artykułu gwarantował udział obywateli w wykonywaniu zadań administracji państwowej. W artykule 67 pojawiło się pojęcie „zespoleń” kolegów samorządowych z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem; do takiego organu, działającego na zasadzie zespoleń, należeć miały czynności wykonawcze w samorządzie powiatowym i wojewódzkim²⁸. Było to zamierzone nawiązanie do wzorców pruskich, oznaczające zarazem ograniczenie samodzielności samorządu²⁹. Artykuł 109 konstytucji wiązał samorząd terytorialny z samorządem mniejszości narodowych: *autonomiczne związki o charakterze publicznoprawnym* istnieć miały *w obrębie związków samorządu powszechnego*; jako cel ich działania wskazano zabezpieczenie mniejszościom *pełnego i swobodnego rozwoju ich właściwości narodowościowych*³⁰.

²⁶ Por. M. Bobrzyński, *O zespoleniu dzielnic Rzeczypospolitej*, Kraków 1919, s. 11–17.

²⁷ Por. W. Wakar, *Zagadnienie samorządu*, cz. II: *Zasady ustroju samorządowego w Polsce*, Warszawa 1924, s. 95–96.

²⁸ Ciekawą analizę przedmiotowych artykułów przeprowadził W. Wakar, *Zagadnienie samorządu*, cz. II, s. 101–104; por. także K. Windakiewicz, *Samorząd terytorialny z punktu widzenia Konstytucji*, Samorząd Miejski, R. 5, s. 294–306; idem, *Struktura jednostek i organów samorządu terytorialnego podług konstytucji Rzeczypospolitej*, Samorząd Miejski 1927, z. 11, s. 677–699.

²⁹ Por. J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 157.

³⁰ Por. K. W. Kumaniecki, *Na drodze do zespoleń*, [w:] K. W. Kumaniecki, (red.), *O poprawie Rzeczypospolitej*, Kraków 1922, s. 63–73.

Z biegiem czasu i w zgodzie z przemianami politycznymi zachodzącymi w Polsce, przewagę zaczęła zdobywać inna koncepcja samorządu. W piśmiennictwie przełom lat 20. i 30. przyniósł zwycięstwo tzw. teorii państwowej³¹. Wkrótce przyszedł czas na jej realizację w działaniach ustrojodawczych, rozpoczęły się bowiem prace nad nową konstytucją.

Jak referował na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej w dn. 10 III 1932 r. poseł sprawozdawca Kazimierz Duch, *współczesna nauka stoi na gruncie, iż jedynie państwu przysługuje samorodna władza panowania. Jakkolwiek gminom i wyższym związkom samorządowym przysługuje władza tzw. „imperium”, jednak pochodzi ona wyłącznie od państwa*³². Według referenta, pojęcie „szerokiego” samorządu, na którym oprzeć się miał ustrój RP – według Konstytucji marcowej, było niejasne i „nieprawnicze”. Skrytykował on ponadto art. 67, poświęcony gwarancjom obieralności (*udział czynnika obywatelskiego nie pochodzącego z wyboru może być bardzo pożądanym. Tą drogą można by współpracę samorządu specjalnego zażebić z samorządem terytorialnym. Dziś jest to utrudnione wobec art. 67*), jak również art. 69 i 70, które znamionować miały *wielką nieufność do administracji rządowej (ostatecznie można się zgodzić na wykonywanie nadzoru merytorycznego nad samorządem przez wydziały samorządu stopnia wyższego, o ile chodzi o sprawy tzw. własnego zakresu działania. Gorzej jest, gdy chodzi o tzw. zakres zlecony bądź to osobnemi ustawami, bądź to zarządzeniami władz państwowych, a dotyczącymi specjalnie wykonywania administracji publicznej [...]) Nie wyobrażam sobie, w jaki sposób mógłby nadzór faktyczny sprawować sąd administracyjny, co przewiduje w wyjątkowych wypadkach art. 70. Może tu co najwyżej chodzić o nadzór nad legalnością oraz o załatwianie rekursów od orzecznictwa organów administracji samorządowej, ale to nie jest nadzór w ścisłym tego słowa znaczeniu, a przedmiotowo należy do treści art. 71*).

Kazimierz Duch występował jednak dość nieoczekiwanie za rozwojem samorządu wojewódzkiego, mimo tkwiących w nim, według opinii rządowej, zagrożeń ze strony mniejszości narodowych (*Jeżeli zważymy dorobek samorządu b. dzielnic pruskiej lub porównamy owoce 50-letniej działalności Sejmu Krajowego we Lwowie, który tej dzielnicy dał drogi wyśmienite, regulacje rzek i potoków, obwa-*

³¹ W ostatnim okresie kilkakrotnie podejmowano tematykę doktryn samorządowych w okresie dwudziestolecia. Szczególną uwagę należy zwrócić na cytowaną pracę A. Bosiackiego, *op. cit.*, o teorii państwowej por. s. 108–114, 122–124. Por. także W. Paruch, *Samorzady w autorytaryzmie. Piłsudczykowska koncepcja samorządności (1926–1939)*, [w:] G. Radomski, (red.), *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, Toruń 2006, s. 151–178.

³² Posiedzenie Komisji Konstytucyjnej dn. 10 III 1932 r. Referat p. Kazimierza Ducha o samorządzie terytorialnym, odrębny druk, Warszawa, b.d.w., s. 6–7.

łowanie rzek spławnych, wspaniałe melioracje wodne, znakomicie postawione szkolnictwo powszechne i niższe zawodowe [...] itp., gdy widzimy, że po zniesieniu samorządu krajowego i przejęciu tych wszystkich agend przez władze centralne nic w tej dziedzinie nie zrobiło się, musimy bezstronnie przyznać, iż inaczej potoczyłoby się nasze życie, gdybyśmy w całym Państwie znacznie wcześniej mieli samorząd wojewódzki)³³.

Referat Ducha uzyskał aprobatę innych członków Komisji biorących udział w posiedzeniu, w szczególności sformułowana przez niego definicja samorządu, czy też dobitnie wyrażony *pogląd o zasadniczej zmianie roli samorządu*³⁴.

Koncepcja Kazimierza Ducha przyświecała twórcom Konstytucji kwietniowej, uchwalonej 23 IV 1935 r.³⁵ W rozdziale X, poświęconym rządowi, administracji terytorialnej i samorządowi, znalazł się przepis kwalifikujący samorząd terytorialny i samorząd gospodarczy jako części administracji państwowej. Artykuł 72 ust. 2 otrzymał bowiem brzmienie: *Administrację państwową sprawuje a) administracja rządowa, b) samorząd terytorialny, c) samorząd gospodarczy*. W ten sposób postawienie administracji rządowej i samorządowej jako jednorodnych działów administracji państwowej przekreśliło teorię dwudzielności czy dwutorowości administracji publicznej, dając prymat doktrynie państwowej samorządu. Jak głosiła jedna z opinii, *doniosłość tego przepisu polega na wyraźnym odcięciu się od pewnych poglądów liberalizmu politycznego na temat samorządu, wobec których nasza Konstytucja z 1921 r. zachowała stanowisko pełne rezerwy a zarazem i niezdecydowania*³⁶.

Przepisy poświęcone samorządowi, ujęte w nowym akcie ustrojodawczym, zostały silnie zredukowane w porównaniu z regulacjami Konstytucji marcowej. Nastąpiło *wtopienie samorządu w system administracji państwowej*. *Przyjęcie takiej właśnie zasady nie mogło jednak nie prowadzić do – zamierzonego przez twórców konstytucji – znacznego ograniczenia samodzielności organów samorządu*³⁷.

W Konstytucji kwietniowej nie powtórzono przepisów o ustroju organów wykonawczych samorządu wyższego szczebla ani o źródłach dochodowych samorządu (odpowiednio art. 67 ust. 2 i 69 Konstytucji marcowej). O ile kwestię tę można

³³ Por. *ibidem*, s. 15–32.

³⁴ Por. *ibidem*, s. 33–42; cyt.: s. 38.

³⁵ Ustawa Konstytucyjna z 23 IV 1935 r. (Dz.U.R.P. Nr 30, poz. 227).

³⁶ Za: W. Brzeziński, *Pojęcie prawne samorządu...*, s. 50.

³⁷ Za: E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, W. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski...*, s. 192.

tłumaczyć jeszcze względami redakcyjnymi i dążeniem twórców nowej konstytucji do maksymalnej lapidarności, o tyle brak regulacji zbliżonych do tych zapisanych w 1921 r. w art. 67 ust. 1 i art. 70 ust. 2 jest wymowny. Nie gwarantowała już bowiem Konstytucja kwietniowa podstawowych zasad funkcjonowania samorządu, tzn. obieralności ciał uchwałodawczych, co podkreślało w poprzednim stanie prawnym *korporacyjny charakter jednostek samorządowych* oraz przypisywało im *prawo stanowienia, co oznacza samodzielność decydowania*³⁸. Przepis ten w Konstytucji marcowej uzupełniony był regulacją ujętą w art. 70 ust. 2, wprowadzającym decentralizację poprzez zagwarantowanie jedynie wyjątkowej konieczności zatwierdzania uchwał samorządowych, wykluczającym tym samym podporządkowanie hierarchiczne. Przepisy o takiej wadze w Konstytucji kwietniowej po prostu się nie znalazły. Zatwierdzanie uchwał samorządowych przez władze nadzorcze stało się – wedle przepisu art. 75 ust. 2 nowej konstytucji – regułą: [...] *samorządy mają prawo w zakresie, ustawą oznaczonym, wydawać dla swego obszaru normy obowiązujące pod warunkiem zatwierdzenia tych norm przez powołaną do tego władzę nadzorczą*.

Wymownie napisał Maurycy Jaroszyński: [...] *tak jak z całą Konstytucją ma się rzecz również z ujęciem przez nią zagadnienia samorządu. Nie ujmując w niczem doniosłości faktu wydania nowej ustawy konstytucyjnej, musimy stwierdzić, że w zakresie samorządu nie znajdziemy w niej nic zasadniczo innego, jak tylko poglądy, które od dawna wyznajemy i które już stosujemy w praktyce naszego państwowego życia. [...] Konstytucja kwietniowa zrywa na ogół w sposób zdecydowany z liberalistycznym poglądem na ustrój Państwa, który cechował dotychczasową Konstytucję marcową. Wprawdzie – zwłaszcza w części ogólnej – nie jest ona jeszcze całkowicie wolna od pewnej frazeologii liberalistycznej (np. w art. 5); wprawdzie nie wypowiada ona jeszcze wyraźnie, że jednostka ludzka nie posiada żadnych praw własnych, któreby nie pochodziły od zorganizowanej w państwo społeczności i które mogłyby być tej społeczności przeciwstawione; jednakże w poszczególnych normach pozytywnych jest nowa Konstytucja daleka od ideologii politycznego liberalizmu, fundującego ustrój państwa na prawach jednostki. Dobro powszechne, uosobione przez Państwo, jest naczelną ideą, której podporządkowuje się wszystkich i wszystko. W ujęciu sprawy samorządu w nowej Konstytucji nie znajdujemy już żadnych śladów liberalizmu. Nie ma mowy ani o prawie gminy do samorządu, ani o prawie jednostki do samorządności w gminie. Przeciwnie – art. 4 ust. 3 orzeka wyraźnie, że Państwo powoła samorząd terytorialny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia*

³⁸ Za: T. Bigo, *Samorząd terytorialny w nowej Konstytucji*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Leona Pinińskiego*, Lwów 1936, s. 57.

*zbiorowego. Samorząd tedy jest jedynie organem państwowym, powołanym przez Państwo do wykonywania części jego zadań. Jeszcze wyraźniej ujmuje ten państwowy charakter samorządu art. 72 [...]. To samo expressis verbis stwierdza art. 75 [...]. Z tego wszystkiego wynika niedwuznacznie, że funkcje, które wykonywa samorząd, należą do zakresu administracji państwowej, że przeto zadania, którym służy samorząd, są zadaniami Państwa. Wyraźne określenie państwowego charakteru samorządu jest główną i najważniejszą cechą, charakteryzującą ujęcie kwestii samorządu w nowej Konstytucji*³⁹.

Jaroszyński był jednym z najgłośniejszych zwolenników koncepcji państwowej, i w tym duchu, jako podsekretarz stanu, a następnie Przewodniczący Komisji dla Usprawnienia Administracji, kształtował politykę rządową wobec samorządu.

Reasumując, Konstytucja Kwietniowa zredukowała samorząd do roli wspólnoty służącej państwu, niemogącej przeciwstawiać państwu swych interesów. To państwo powoływało samorząd (art. 4) jako przedłużenie i uzupełnienie administracji, dla realizowania potrzeb zbiorowości lokalnej. Niektórzy komentatorzy traktowali odtąd samorząd wprost jako formę działania państwa⁴⁰.

4

Już podczas prac nad Konstytucją marcową przygotowywano projekt szczególnej ustawy samorządowej, przysparzającej szczególnych trudności z uwagi na jej wymiar polityczno-społeczny. Chodzi o pierwszą i w zasadzie jednocześnie ostatnią formalną próbę ustanowienia wojewódzkiego ustroju samorządowego, w szczególności na ziemiach wschodniej Małopolski. Problem ten wiązał się także z wykonaniem art. 109 Konstytucji marcowej. Zgodnie z jego przepisem, osobne ustawy państwowe miały zabezpieczyć mniejszościom w państwie polskim pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowych za pomocą autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym, w obrębie związków samorządu powszechnego.

Ostateczny projekt z 1922 r. nie był w najmniejszym stopniu pochodną doktryny i jej postulatów w zakresie ustroju wojewódzkiego samorządu terytorialnego, a jedynie wynikiem określonej motywacji politycznej. Autonomia przyznana ludności pochodzenia ukraińskiego (rusińskiego, tudzież „ruskiego” – według określeń stosowanych w dwudziestoleciu) miała stanowić ważny argument przemawiający za akceptacją kształtu polskiej granicy południowo-wschodniej przez mocarstwa

³⁹ Za: M. Jaroszyński, *Samorząd w Konstytucji kwietniowej*, Samorząd 1935, nr 18, s. 289–290.

⁴⁰ Por. szerzej: M. Grzybowska, *op. cit.*, s. 76–87.

zachodnie. Z drugiej strony, zadaniem jej była aktywizacja Ukraińców przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi. Ustawa ta, rzekomo kierowana do ziem całej Rzeczypospolitej (cz. I projektu), została przyjęta przez sejm jedynie z uwagi na szczególne rozwiązania proponowane odnośnie do trzech województw (w części II rządowy projekt został uzupełniony o część ogólną dotyczącą zasad samorządu wojewódzkiego dopiero podczas prac w komisji konstytucyjnej).

Po krótkiej dyskusji projekt uchwalono 26 IX 1922 r. jako ustawę o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego⁴¹. Odrzucono zarazem alternatywny projekt PPS, sygnowany m.in. przez Mieczysława Niedziałkowskiego, który zakładał utworzenie jednej prowincji autonomicznej – Galicji Wschodniej. W prowincji tej planowano powołanie Sejmu Krajowego (głównie kompetencje wyznaniowe, rolne, szkolnictwa, ochrony pracy) i Ministra ds. Galicji, powoływanego przez prezydenta na wniosek Rady Ministrów, oraz Rady Krajowej – jako organów wykonawczych. Prowincja ta – według projektu Niedziałkowskiego – posiadać miała własny skarb i budżet zatwierdzany przez Sejm Krajowy; elementy te zaczerpnięto ze śląskiego statutu organicznego⁴². Omawiana ustawa miała należeć do kanonu aktów konstytucyjnych, aczkolwiek sama konstytucja nie przewidywała przecież istnienia autonomicznych prowincji. Wyłomem od tej zasady była już przecież regulacja ustroju województwa śląskiego.

Przepisy końcowe ustawy z 26 IX 1922 r. nakazywały jej wejście w życie w ciągu dwóch lat, co było terminem właściwie niewykonalnym. Z uwagi na braki w rozdziale I (postanowienie ogólne), poza Małopolską ustawa nie mogłaby funkcjonować. Włodzimierz Wakar oceniał więc, że *za wielce charakterystyczne uznać należy, że Sejm w ogóle zastanawiał się nad sprawą ustroju wojewódzkiego tylko z racji wyjątkowej jego potrzeby dla niektórych obszarów Rzeczypospolitej*⁴³.

Ustawa zakładała – za art. 67 Konstytucji marcowej – iż w sprawach przekazanych samorządowi wojewódzkiemu sejmiki wojewódzkie mogły uchylać ustawy, w granicach postanowień ustawy konstytucyjnej i ustaw państwowych. Ustawy wojewódzkie wymagać miały zatwierdzenia przez prezydenta i następnie ogłoszenia miały być w dziennikach wojewódzkich (art. 3). Na podstawie ustaw wojewódzkich sejmiki mogły ustanawiać *postanowienia natury administracyjnej*. Sprawy wchodzące w zakres samorządu wojewódzkiego, bliżej określone przez ustawy Sejmu RP, dotyczyć miały *dziedziny kulturalnej, gospodarczej, komunikacji*,

⁴¹ Dz.U.R.P. Nr 90, poz. 829.

⁴² Por. szerzej: S. Krukowski, *op. cit.*, s. 98–101.

⁴³ Za: W. Wakar, *Zagadnienie...*, cz. II, s. 17; por. także s. 18 i n.

ochrony zdrowia, opieki nad ubogimi, administracji samorządowej i skarbowości publicznej (art. 2). Sejmik zwoływany miał być przez Prezydenta RP przynajmniej raz na rok. Posłom sejmiku przysługiwać miał immunitet w trakcie trwania obrad. *Dla przygotowania i wykonania uchwał sejmiku oraz sprawowania administracji w zakresie samorządu wojewódzkiego* powołane miały być wydziały wojewódzkie, których skład określić miała szczegółowa ustawa. Artykuł 8 dotyczył wojewody i jego roli w samorządzie wojewódzkim: na sejmiku reprezentować miał rząd Rzeczypospolitej, miał prawo *brać udział w obradach osobiście lub przez delegowanych urzędników, przedkładać wnioski ustawodawcze, zawiesić każdą uchwałę sejmiku, nie podlegającą sankcji Prezydenta RP, oraz uchwały wydziału wojewódzkiego, jeżeli zdaniem jego sprzeciwiają się ustawom*. W razie zawieszenia uchwał organów samorządu wojewódzkiego, wojewoda zobligowany był przedłożyć sprawę właściwemu ministrowi, a ten, jeśli poparłby decyzję wojewody, miał przedkładać ją do decyzji NTA. Jak widać, procedura przewidziana w tym artykule nie dość, że była niejasna i kontrowersyjna, to toczyła się niejako poza podmiotem sprawy, jakim był organ samorządowy wydający uchwałę. Wreszcie ustawa w art. 8 *in fine* przewidywała, iż *postępowanie NTA w tych sprawach określi osobna ustawa państwowa*, co było o tyle dziwne, że obowiązywała już ustawa o NTA, zawierająca zasady obowiązującego przed trybunałem postępowania.

Rozdział II ustawy odbiegał swym charakterem od przepisów ogólnych, ustanowionych dla całości kraju. Wymieniono bardziej precyzyjnie zadania zastrzeżone dla samorządu szczebla wojewódzkiego w województwach lwowskim, tarnopolskim i stanisławowskim: sprawy wyznań religijnych, oświecenia publicznego z wyjątkiem uniwersytetów, dobroczynności i zdrowia publicznego, sprawy budowlane, agrarne, *poparcie przemysłu i handlu*, regulację wód i meliorację, budżet i zamknięcie rachunkowe samorządu wojewódzkiego, *zastosowanie ustaw Państwa o organizacji i administracji gmin i powiatów*, wreszcie inne sprawy przekazane w przyszłości przez Sejm RP. Ważną różnicą w stosunku do reszty kraju było ustanowienie w sejmikach dwóch izb, z których jedną tworzyli posłowie *kurii ruskiej*; każda z izb miała obradować odrębnie, pod kierunkiem wybranego przez nią przewodniczącego i jego zastępcy. W sprawach wspólnych uchwała zapadać miała za zgodą obu izb; w sprawach *obchodzących tylko jedną kurie* wystarczała uchwała jednej izby.

Sejmiki miały uchwalić własne regulaminy. Dla sejmiku lwowskiego przewidziano 100 członków, po 50 w każdej izbie; dla stanisławowskiego i tarnopolskiego – po 60, 30 w każdej izbie. Wydziały wojewódzkie składać się miały z wojewody lub jego zastępcy jako przewodniczącego oraz 8 członków (w tej samej liczbie pla-

nowano wybierać ich zastępców) wybranych po połowie oddzielnie przez każdą izbę, oraz 4 członków (i ich zastępców) mianowanych przez wojewodów spośród *obywateli obu kurii*. Wydziały dzielić się miały na dwie sekcje narodowe, w sprawach ogólnych obradujące razem. Ponadto wojewoda mianować miał urzędników samorządu wojewódzkiego, uwzględniając narodowość kandydatów – tak, by *skład urzędów wydziałów wojewódzkich odpowiadał rzeczywistym potrzebom narodowościowym*. Obok znalazł się zresztą przepis, iż podobnie należy postępować przy obsadzaniu innych urzędów i posad na obszarach tych województw. Ten przepis, jak i kolejne – poświęcone np. kwestii językowej, także w szkołach utrzymywanych przez samorząd, czy też powołaniu uniwersytetu ruskiego – wykraczały dalece poza kwestie ustrojowe, które w założeniu regulować miała ustawa. Samorząd wojewódzki w trzech województwach wprowadzony miał zostać najpóźniej w ciągu 2 lat po ogłoszeniu ustawy; w tym czasie rząd miał przystąpić do założenia uniwersytetu ukraińskiego. Zastrzeżono również, że wejście w życie nowej regulacji w województwach posiadających już samorząd wojewódzki, tzn. w Poznańskim i Pomorskim, określić miała odrębna ustawa.

Z powyższych uwag wynika wyraźnie, iż ustawodawcy przyświecał szerszy cel niż tylko określenie zasad ustrojowych samorządu wojewódzkiego, aczkolwiek trudno uważać za właściwe umieszczenie rozwiązań w zakresie praw mniejszości narodowych w ustawie o samorządzie wojewódzkim. Zresztą – jak ostatecznie pokazała praktyka – ustawa ta, zwana później „eksportową”⁴⁴, jako że w ogóle nie weszła w życie, miała znaczenie jedynie propagandowe. Podkreślono już powyżej zbyt ogólnikowy charakter części I ustawy, która wymagała znacznego dalszego doprecyzowania; podobnie II część zawierała wiele niedopowiedzeń. Uznać należy, że obowiązywanie ustawy w takim kształcie, nawet tylko w trzech województwach przysparzałoby wielu trudności. Po akceptacji przebiegu granicy wschodniej państwa polskiego, w krajach Europy zachodniej nad kwestią wejścia w życie ustawy zapadło milczenie.

Trudno określić wzorzec, do którego nawiązywał ustawodawca w zakresie omawianej ustawy. Wydaje się, iż koncepcja miała po części oryginalny charakter. Przewidywane organy samorządu, zatem sejmik i wydział, miały raczej tradycyjny charakter i rolę (aczkolwiek określenie działalności sejmiku wojewódzkiego jako „ustawodawczej” stanowiło powielenie przepisu, jaki znalazł się w Konstytucji marcowej, a który wkrótce uznano za błędny zarówno pod względem formalnym, jak i materialnym). Od pruskiego modelu samorządu prowincjonalnego ustawę tę różniło rozwiązanie przewidziane dla województw południowo-wschodnich: nie przewidywa-

⁴⁴ Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, cz. I: *Zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 5, s. 39.

ło ono powołania odrębnego urzędnika kierującego tym szczeblem samorządu, a zatem odpowiednika starosty krajowego. Brakowało również bliższych rozstrzygnięć dotyczących przewodniczenia pracom sejmiku, poza wzmianką, iż izby narodowe powoływać miały swych przewodniczących. Zrealizowano jednak konstytucyjną koncepcję zespolenia władz: wojewoda przewodniczyć miał z urzędu wydziałowi wojewódzkiemu, a zatem bliżej było w tym zakresie do rozwiązań pruskich niż austriackich, gdzie dominowała najściślejsza forma dualizmu administracji.

5

Zadaniem związków wojewódzkich na ziemiach zachodnich była administracja przedsięwzięć przekraczających możliwości samorządów niższego stopnia – analogicznie jak było to wcześniej w dawnej prowincji pruskiej. Samorząd zajmował się opieką społeczną, wychowawczą i medyczną⁴⁵, melioracją i budowlami wodnymi⁴⁶, stanem dróg wojewódzkich oraz budową kolejek dojazdowych⁴⁷; koordyno-

⁴⁵ Samorząd wojewódzki w Poznańskim prowadził m.in. zakłady: dla ociemniałych w Bydgoszczy; dla głuchoniemych w Poznaniu i Kościanie; zakłady wychowawcze w Szubinie, Antoniewie i Cerkwicy Nowej; Klinikę dla Kobiet i Szkołę Położnych w Poznaniu; zakład psychiatryczny w Owińskach, Kościanie i Dziekanie; zakład dla ubogich w Śremie; domy pracy w Bojanowie i w Łaskach, pozostające odpowiednio pod zarządem Wydziału Oświatowo-Kulturalnego oraz Wydziału Lecznictwa i Opieki Społecznej poznańskiego Starostwa Krajowego. Natomiast zakłady psychiatryczne w Kocborowie pod Starogardem, w Świeciu i Wejherowie, zakład dla Głuchoniemych w Wejherowie i zakład poprawczy w Chojnicach znajdowały się pod zarządem pomorskiego Starostwa Krajowego. Właściwość organów zarządzających zmieniła się po wejściu w życie ustawy z 12 VI 1937 r. (Dz.U.R.P. Nr 46, poz. 350), która przyłączyła powiaty: bydgoski wiejski i miejski, inowrocławski wiejski i miejski, szubiński, wyrzyski i zagoplańską część mogileńskiego do województwa pomorskiego kosztem poznańskiego, zaś to ostatnie uzyskało powiaty: kaliski, koniński, kolski i turecki, w których jednak nie funkcjonował dotychczas samorząd wojewódzki. Por. NN, *Samorząd wojewódzki w Wielkopolsce (w zarysie), z przedmową Starosty Krajowego L. Begale*, Poznań 1938, passim; NN, *Pomorski Wojewódzki Związek Komunalny*, [w:] *Księga Pamiątkowa Dziesięciolecia Pomorza*, Toruń 1930, s. 291–293. Bliższe dane o kosztach zarządu tymi jednostkami dają sprawozdania z administracji związków komunalnych, przykładowo: *Sprawozdanie Wydziału Krajowego z administracji Poznańskiego Krajowego Związku Komunalnego*, Przegląd Administracyjny 1922, z. 17–18, s. 563–576, z. 19–20, s. 585 i n.; *Sprawozdanie Wydziału Wojewódzkiego z administracji Poznańskiego Wojewódzkiego Związku Komunalnego za rok 1933/34*, Poznań 1935, passim.

⁴⁶ Przykładowo, sejmik wojewódzki pomorski uchwalił 23 VI 1925 r. statut normujący pokrycie kosztów publicznych przedsięwzięć melioracyjnych w Województwie Pomorskim [zachowano oryginalną pisownię], przewidujący powołanie 8 przedsięwzięć kosztem prawie 3,5 mln zł; por. NN, *Pomorski Wojewódzki Związek Komunalny*, s. 293.

⁴⁷ O tym, jak istotne i kosztowne było to zadanie, świadczą zachowane akta Wydziału Technicznego Starostwa Krajowego w Poznaniu (AP Poznań, zespół akt Starostwo Krajowe (297), przede wszystkim teczek: 122–124, 128–131, 171, 173, 178–187, 210–233, 244–329, 333–352; sprawy kolejek – t. 234–243). Samorząd wojewódzki pozostał zatem nadal „*Chausseparlamentem*”.

wał też udzielanie stypendiów i zapomóg. Ponadto samorząd wojewódzki poznański administrował muzeum narodowym (ówczesnym muzeum wielkopolskim), wojewódzkim bankiem pożyczkowym⁴⁸ i wojewódzką kasą dla wdów i sierot po urzędnikach komunalnych. Poznańskie starostwo krajowe dysponowało bogatym księgozbiorem bibliotecznym (ok. 30 tys. tomów) i własnym archiwum. Z kolei związek pomorski był głównym akcjonariuszem pomorskiej elektrowni krajowej „Gródek” S.A. i zarządzał krajową kasą pożyczkową, utworzoną w 1927 r.

Sejmiki wojewódzkie były typowymi organami uchwalającymi i kontrolującymi, składającymi się z deputowanych wybranych na 4 lata przez sejmiki powiatowe (od 2 do 4 członków; wyjątkowo powiat poznański miejski wybierał ich 8, a powiat świecki – 5) i niektóre rady miejskie (Poznań, Toruń, Bydgoszcz i Grudziądz). Taki wybór członków organów samorządu wyższego stopnia o charakterze pośrednim stanowił wyraz tzw. zasady hierarchicznej – zasady podporządkowania, zastosowanej wcześniej w ustroju pruskim. Wybory były tajne; o ile wybierano ponad 2 posłów – tajne i stosunkowe, przy czym bierne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom RP – od roku co najmniej zamieszkującym obszar województwa, którzy ukończyli 25. rok życia⁴⁹. Sejmiki zwoływał wojewoda z upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych. Sejmik poznański liczył 85 członków, zaś Sejmik pomorski – 55. Wybór przewodniczącego (marszałka sejmiku) dokonywany był na pierwszym posiedzeniu, kierowanym przez najstarszego wiekiem członka. W posiedzeniach sejmiku z głosem doradczym uczestniczyć mogli członkowie wydziału, starosta krajowy i wyżsi urzędnicy starostwa krajowego. Dla Pomorskiego wymagane kworum wynosiło więcej niż połowa ustawowej liczby członków; brakowało analogicznego zapisu wobec sejmiku poznańskiego w pierwszym okresie jego powojennej działalności. W ramach nadzoru Rada Ministrów mogła rozwiązać sejmik, przy czym utrzymano dotychczasowe terminy rozpisania nowych wyborów i zwołania sejmiku. Nowy regulamin wyborczy obowiązujący przy przeprowadzaniu wyborów członków sejmików wojewódzkich, przewodniczących sejmików wojewódzkich i członków wydziałów wojewódzkich oraz odnośnych zastępców w województwach: poznańskim i pomorskim, pochodził

⁴⁸ Agenda ta kontynuowała działalność pruskiej Prowincjonalnej Kasy Pomocniczej; do jej zadań należały: kontrola spraw finansowych samorządu, administrowanie jego funduszami, obligacjami (także dawnego Związku Prowincjonalnego), udzielanie pożyczek powiatom, gminom, spółkom, korporacjom. Organem nadzorczym wobec banku był sejmik, zaś stanowisko przewodniczącego dyrekcji obejmował starosta krajowy. Por. NN, *Samorząd...*, s. 58 i n.

⁴⁹ Por. A. Peretiatkowicz, (red.), *Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce*, cz. I, z. 2, Poznań 1925, s. 118.

z 1927 r.⁵⁰ Na podstawie tej regulacji sejmiki uchwały regulaminy obrad; poznański uchwalono przykładowo 15 V 1929 r.⁵¹

W okresie od 1928 r. sejmiki wojewódzkie ziem zachodnich spełniały też rolę rad wojewódzkich, przewidzianych rozporządzeniem Prezydenta RP z 19 I 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej⁵² (art. 40–47 w zw. z art. 92–93).

Sejmik podejmował uchwały we wszystkich ważniejszych sprawach Związku, wydawał opinie o projektach ustaw i zarządzeń dotyczących województwa, zatwierdzał regulaminy i statuty zakładów oraz przedsiębiorstw należących do związku. Sejmik działał na podstawie upoważnienia ustawy, gdy odsyłała ona do statutu samorządowego, ale także wtedy, gdy nie zawierała wyraźnych przepisów w danej kwestii⁵³. Uprowadzając nieco fakty, wskazać należy, iż możliwości działania samorządu znacznie ograniczyła tzw. ustawa scaleniowa z 1933 r.⁵⁴ Zredukowała ona podstawę prawną działania organów uchwałodawczych tylko do przypadków jasnego upoważnienia ustawowego. Niemniej ustawa ta, dotycząca przecież samorządu powiatowego, miejskiego i gminnego, regulowała w odniesieniu do związków wojewódzkich tylko pewne kwestie techniczne, jest więc sporne, jak dalece przyświecająca jej ogólna idea znaleźć miała zastosowanie na szczeblu województwa.

W celu profesjonalnej realizacji zadań sejmiki powoływały specjalistyczne komisje. Sejmik poznański powołał np. komisję rugów badającą ważność wyborów do sejmiku, komisję regulaminowo-organizacyjną, budżetowo-finansową i praw-

⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 4 VIII 1927 r. o regulaminie wyborczym obowiązujący przy przeprowadzaniu wyborów członków sejmików wojewódzkich, przewodniczących sejmików wojewódzkich i członków wydziałów wojewódzkich oraz odnośnych zastępców w województwach: poznańskim i pomorskim (Dz.U.R.P. Nr 81, poz. 707); należy ponadto uwzględnić zmiany wprowadzone rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z 31 III 1938 r. o zmianie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 4 VIII 1927 r. o regulaminie wyborczym, obowiązującym... (Dz.U.R.P. Nr 23, poz. 206).

⁵¹ Zob. Regulamin obrad Poznańskiego Sejmiku Wojewódzkiego, uchwalony 15 V 1929 r., zmieniony 12 III 1930 r. oraz Regulamin obrad Poznańskiego Wydziału Wojewódzkiego (pochodził jeszcze z 1923 r., zmieniono go w 1928 r.); przedruk [w:] A. Musielak, *Zbiór przepisów o administracji poznańskiego samorządu wojewódzkiego*, cz. I: *Podstawy organizacji Poznańskiego Samorządu Wojewódzkiego oraz regulaminu obrad Poznańskiego Sejmiku i Wydziału Wojewódzkiego*, Poznań 1938, s. 48–88. Regulamin obrad także R. Szwed, *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939. Wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa 2000, s. 689–723.

⁵² Dz.U.R.P. Nr 11, poz. 86.

⁵³ Por. A. Peretiatkowicz, *Encyklopedia prawa*, s. 119.

⁵⁴ Ustawa z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U.R.P. Nr 35, poz. 294).

noadministracyjną z podkomisjami oświaty i opieki społecznej, budowlano-drogową i rewizyjną⁵⁵.

Wydział wojewódzki poznański liczył – poza przewodniczącym wydziału, jego zastępcą i starostą krajowym – 12 członków (wybór wymagał zatwierdzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych); pomorski – 8. Wydział spełniał rolę ciała zarządzającego, do którego zadań należało współdziałanie z wojewodą w sprawowaniu władzy nadzorczej nad wydziałami powiatowymi. Posiedzenie wydziału zwoływano na żądanie starosty krajowego lub połowy członków wydziału. Wydział przygotowywał i wykonywał uchwały sejmiku, o ile sejmik nie powierzył tego zadania komisjom lub staroście krajowemu; kontrolował także wydatki związku samorządowego.

Tak powołany i funkcjonujący wydział – wydział związku samorządowego, kontynuator tradycji pruskich – zastępował wydział wojewódzki określony w rozporządzeniu Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. Jak wiadomo, poza województwami zachodnimi było to ciało doradcze u boku wojewody, w którego skład (obok niego) wchodziłi reprezentanci rady wojewódzkiej oraz wojewoda i dwaj urzędnicy państwowi, powoływani przez odpowiednich ministrów (art. 48–63). Przepisy rozdziału VII przedmiotowego rozporządzenia, dotyczące województw poznańskiego i pomorskiego (art. 98), przewidywały powołanie w wydziałach wojewódzkich osobnej izby wojewódzkiej, właśnie na potrzeby współpracy z administracją rządową. W jej skład wchodziło trzech członków wydziału, wybranych drogą losowania, wojewoda oraz dwóch urzędników państwowych (art. 51 i 121 ust. 3 w zw. z art. 98).

Starosta krajowy – organ wykonawczy samorządu wojewódzkiego, działający przy pomocy podlegającego mu starostwa krajowego – czuwał nad realizacją bieżących zadań związku. Wybierany był – podobnie jak członkowie wydziału – przez sejmik wojewódzki na okres 6–12 lat, lecz jego wybór wymagał w obu województwach zatwierdzenia Ministra Spraw Wewnętrznych. W przypadku braku takiego zatwierdzenia organizowano ponowne wybory. Jeżeli sejmik nie dokonał wyboru bądź po raz kolejny jego kandydat nie zdobył aprobaty ministra, ten ostatni mógł mianować starostę komisarycznego, którego kadencja trwała aż do przedstawienia właściwego kandydata przez sejmik⁵⁶. Zastępcę starosty (w Poznańskim – dwóch, których wybór ponownie wymagał zatwierdzenia Ministra Spraw Wewnętrznych) wybierał wydział wojewódzki. Starosta był istotnym wykonawcą postanowień wy-

⁵⁵ Por. I. Radtke, *Poznański samorząd wojewódzki (Poznański Wojewódzki Związek Komunalny) 1919–1938*, [w:] *Kronika Wielkopolski* 1990, nr 3 (56), s. 71–86.

⁵⁶ Analogiczna sytuacja miała miejsce w województwie poznańskim w odniesieniu do członków Wydziału.

działu i reprezentantem związku na zewnątrz, a także przełożonym wszystkich urzędników. Na podstawie statutów, dla załatwiania poszczególnych spraw można było, obok starosty krajowego, powoływać innych wyższych urzędników, na wzór pruskich Landesräte. Na Pomorzu dokonywał tego sejmik, w województwie poznańskim – wydział⁵⁷.

Nadzór nad samorządem wojewódzkim sprawowany był dwuinstancyjnie – ze strony wojewody, a następnie Ministra Spraw Wewnętrznych. Z ramienia urzędu wojewódzkiego doroczną lustrację przeprowadzał wojewódzki inspektor związków komunalnych. Nadzór ów obejmował m.in. prawo wglądu w akta i rachunki, prawo zarządzenia rewizji czynności administracyjnych i kasowych samorządu, zatwierdzanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych zarządzeń, a przez Radę Ministrów – statutów regulujących ustroj samorządu, wydawanych przez sejmik wojewódzki (przypomnieć należy, że uprzednio podobne prawo kontroli następczej miał pruski nadprezydent prowincji). Minister Spraw Wewnętrznych zatwierdzał także uchwalone zasady mianowania, zwalniania i emerytowania urzędników oraz regulaminy zakładów opieki medycznej i wychowawczej. W przypadku preliminarza budżetowego oraz zaciągania pożyczek wymagano, obok zatwierdzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych, zgody Ministra Skarbu. Wojewoda składał przed sejmikiem roczne sprawozdanie urzędowe dotyczące działalności administracji rządowej na terenie województwa, nad którym jednakże deputowani nie mogli przeprowadzać dyskusji⁵⁸.

Różnice dotyczące ustroju poznańskiego związku wojewódzkiego, opartego nadal na przepisach pruskich, stopniowo niwelowano. Niemniej wspomniany wyżej obowiązek zatwierdzania wyboru członków wydziału wojewódzkiego, spoczywający pod rządami państwa polskiego na Ministrze Spraw Wewnętrznych, zniesiono dopiero w czerwcu 1937 r.

Województwa pomorskie i poznańskie stanowiły jedyne ziemie Drugiej Rzeczypospolitej, na których funkcjonował samorząd terytorialny na szczeblu wyższym niż powiatowy. W świetle powyższych uwag, umożliwiających dość łatwe prześledzenie sytuacji prawnej a i pewnych aspektów funkcjonowania samorządu prowincjonalnego i samorządu wojewódzkiego, nie jest uzasadniona teza Cecylii Leszczyńskiej, iż „samorząd wojewódzki nie pełnił jednak takich funkcji jak samorząd prowincjonalny”⁵⁹. Przecież po przejściowym okresie działalności komisa-

⁵⁷ Por.: A. Peretiatkowicz, *op. cit.*, s. 116–122; T. Saloni, *Samorząd wojewódzki*, Warszawa 1927, s. 6–19.

⁵⁸ Por. S. Sierpowski, (red.), *Urząd wojewody w Poznaniu. Od X wieku do współczesności*, Poznań 1997, s. 110–127.

⁵⁹ Por. C. Leszczyńska, *Województwo w II Rzeczypospolitej*, [w:] A. Kukliński, P. Swianiewicz, (red.), *Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy*, Ser. Rozwój regionalny – Rozwój lokal-

rycznych wydziałów krajowych, zupełnie zrozumiałym w świetle napięć narodowościowych, i po przeprowadzeniu ustawowej demokratyzacji prawa wyborczego, sejmiki sprawnie podjęły swą działalność, i – w świetle źródeł – nie mniej owocnie niż przed 1918 r. Fakt ich istnienia pozwalał nadto się ludzić, iż nakaz konstytucji zrealizowano, choć w pewnej tylko namiastce.

Z kolei na ziemiach południowych doszło ostatecznie w 1928 r. do postulowanego już wcześniej zniesienia Tymczasowego Wydziału Samorządowego⁶⁰, stanowiącego wszak *rzeczywistą nadbudowę samorządów powiatowych i miejskich oraz władzę nadzorczą nad samorządami na terenie byłej Galicji*. Jak oceniano, z jednej strony, *odbieranie Tymczasowemu Wydziałowi Samorządowemu w rozmaitych czasach i częściowe oddawanie z powrotem wszystkich agend, wstrząsnęło już przedtem w sposób niebywały całą działalnością samorządową, obecnie likwidowanie go i przydzielenie jego kompetencji poszczególnym wojewodom, oprócz długotrwałości i zawłości tej likwidacji, wywoła niestłuchane trudności w stworzeniu na miejsce jednolitej organizacji na całą dzielnicę – poczwórnych urzędzeń* (tzn. osobno dla każdego z czterech województw)⁶¹. W swym memoriale z 1926 r. członkowie TWS podkreślali, iż koszty administrowania wydziałem były małe, stanowiły zaledwie 7% ogólnych wydatków tego „hiperszczebla” samorządowego, zaś rozparcelowanie zadań na urzędy wojewódzkie z pewnością będzie kosztowniejsze⁶². Z drugiej strony, urzędnicy państwowi, jak Maurycy Jaroszyński, wskazywali na przestarzały charakter Tymczasowego Wydziału Samorządowego, a przede wszystkim – na jego rządowy w istocie, nie zaś samorządowy charakter.

Sytuacja w Małopolsce zmieniła się po raz kolejny wraz z wydaniem rozporządzenia Prezydenta RP z 19 I 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. Powołanie do życia czynnika obywatelskiego w postaci rad wojewódzkich, mających działać odtąd w dzielnicy austriackiej i rosyjskiej, z uwagi na brak praktycznie samorządu powiatowego zostało opóźnione – ich członkowie musieliby pochodzić z wyboru przeprowadzonego przez mianowane kolegium, co byłoby wysoce absurdalne. Utworzono jednak zastępujące rady wydziały wojewódzkie, złożone w części (wybieranej w innych województwach) – do czasu utworzenia rad wojewódzkich – z członków mianowanych przez Ministra Spraw

ny – Samorząd terytorialny, t. XXIII, Warszawa 1990, s. 103, także s. 99–100 i 104. Podobnie zresztą A. Bosiacki, *op.cit.*, s. 38, pisze o „surogatach samorządu wojewódzkiego” na ziemiach zachodnich.

⁶⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 I 1928 r. o zniesieniu Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie (Dz.U.R.P. Nr 7, poz. 40).

⁶¹ Za: W. Dalbor, *Małopolski samorząd powiatowy i zniesienie Tymcz. Wydziału Samorządowego we Lwowie*, Wiadomości Samorządowe 1928, nr 1, s. 6–8.

⁶² Por. *Memoriał Tymczasowego Wydziału...*, GAI PP 1926, nr 14, s. 221.

Wewnętrznych spośród obywateli województwa. Jaroszyński zaś upatrywał w nowej formie instytucjonalnej przewagę nad dawnym wydziałem samorządowym, tkwiącą w *momencie lokalności i przystosowania terytorialnego zakresu działania do obszaru przysługującego związkowi komunalnego*⁶³. Wybory do rad wojewódzkich miały się odbyć dopiero po przeprowadzeniu wyborów do organów uchwałodawczych związków powiatowych. Brakowało zatem praktycznie w Małopolsce organów kolegialnych na dwóch szczeblach – i w powiecie i w województwie⁶⁴.

6

Ustawa scaleniowa – jak potocznie się określa ustawę z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego⁶⁵ – nie oznaczała całkowitej unifikacji. Pomimo jej istotnie scaleniowego charakteru – wobec wcześniejszej, nader urozmaiconej podstawy prawnej – nie powiodło się pełne ujednolicenie nawet ustroju organów samorządowych. Ponadto poza ustawą pozostał także szereg ważkich kwestii samorządowych, jak charakter pracowników samorządowych, którym w akcie tym nie poświęcono zbyt wiele uwagi. Nadal zatem w większości województw szczegółowe regulacje kwestii praw i obowiązków, a nawet charakter służbowy i przepisy dyscyplinarne znalazły się w służbowych statutach miejscowych; posiłkowym źródłem prawa były naturalnie orzeczenia sądów powszechnych i NTA⁶⁶, według których stosunek pracy pracowników samorządu miał charakter prywatnoprawny. Dla odmiany, wobec pracowników samorządowych w województwach zachodnich nadal obowiązywała pruska ustawa o urzędnikach komunalnych z 30 VII 1899 r., ustanawiająca publicznoprawny stosunek służbowy wszystkich stałych pracowników samorządu⁶⁷.

Dążenie do unifikacji za wszelką cenę nie wzbudziło aprobaty w dzielnicy zachodniej. Pojawiały się głosy, iż niechęć ta była wynikiem przyzwyczajenia: [...] *prawdą jest tem nie mniej, że przyzwyczajenie staje się drugą naturą. Ten ustrój*

⁶³ Za: M. Jaroszyński, *op. cit.*, s. 266–267.

⁶⁴ Por. S. Kruczek, *Wojewódzkie i powiatowe organa kolegialne*, Samorząd 1928, nr 15, s. 234.

⁶⁵ Dz.U.R.P. Nr 35, poz. 294.

⁶⁶ Orzeczenie SN z 26 I 1924 (Z.S. 5/23), OSP 1924, t. III, poz. 475; orzeczenia NTA z 16 X 1924 (L. Rej. 735/23), Zbiór wyroków NTA 1924, poz. 458; z 4 II 1932 (L. Rej. 4487/29).

⁶⁷ Por. S. Zakrzewski, *Zagadnienia personalne w administracji samorządowej*, Samorząd 1935, nr 26, s. 420–421; S. Fredyk, *Ustawowe uregulowanie stosunków służbowych i emerytalnych urzędników samorządowych w wojew. zachodnich*, Samorząd 1937, nr 5, s. 69–71.

samorządowy, jaki był w województwach Poznańskim i Pomorskim, w ciągu przeszło stu lat, a w Małopolsce w ciągu lat sześćdziesięciu, nie mógł nie wywrzeć wpływu na takie czy inne poglądy na cele i działalność samorządu terytorialnego, szczególnie zaś na jego stosunek do władzy państwowej. W pamięci ludzkiej zatarła się racja stanu, dla której powstała taka czy inna budowa samorządu, ludzie po prostu przyzwyczaili się do niej. I chociaż względy, dla których powstał samorząd na ziemiach zachodnich, były obce społeczeństwu polskiemu, a nawet mu nienawistne, społeczeństwo przyzwyczało się do takiej właśnie formy samorządu i w myśl prawa inercji niechętnie się z nim rozstawalo⁶⁸.

Ustawa scaleniowa, określając organizację samorządu na szczeblu gminnym i powiatowym, nie wniosła nic nowego do ustroju samorządu wojewódzkiego na terenach województw zachodnich. Przepis art. 123 stanowił wprost, iż ustawy scaleniowej nie stosuje się do wojewódzkich związków komunalnych na obszarze województw pomorskiego i poznańskiego, tak też potwierdzał okólnik Nr SS 16/2/13 Ministra Spraw Wewnętrznych z 22 VI 1933 r. do wojewodów w Poznaniu i Toruniu.

Na mocy art. 94 ustawy scaleniowej wprowadzono jedynie zmiany w zasadach wyboru samorządowców do izby wojewódzkiej. Przypomnieć należy, iż według postanowień rozporządzenia Prezydenta RP z 19 I 1928 r., izba ta zastępowała w dwóch zachodnich województwach wydział wojewódzki, wprowadzony w innych województwach. Odtąd reprezentantów do izby oraz ich zastępców wybierał wydział wojewódzki, w głosowaniu proporcjonalnym, spośród mieszkańców województwa posiadających bierne prawo wyborcze do sejmiku wojewódzkiego. Regulacja nie pozwalała na powoływanie do izby więcej niż 2 członków wydziału lub sejmiku. W razie wyboru większej liczby, o pierwszeństwie prawa do mandatu decydować miała liczba lat pracy w służbie publicznej Państwa Polskiego, ewentualnie przy równej wysłudze – losowanie (art. 94). Przepisy te znalazły rozwinięcie w postanowieniach rozporządzenia wykonawczego Ministra Spraw Wewnętrznych z 17 IX 1934 r.⁶⁹

Nie zdecydowano się na likwidację tego szczebla samorządu. Z jednej strony, nie stało się tak zapewne z uwagi na szczególną niepoprawność polityczną takiego posunięcia; z drugiej strony, uprawnienia nadzorcze samorządu wojewódzkiego w świetle obowiązującego prawa miały raczej fasadowy charakter. Wojewodowie poznański i pomorski, w zakresie nadzoru nad samorządem niższego szczebla, jak i zresztą we wszystkich sprawach zarządu województwem, w których przewidzia-

⁶⁸ Za: A. Kroński, *op. cit.*, s. 655.

⁶⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 17 IX 1934 r. o wyborach członków izb wojewódzkich w województwach pomorskim i poznańskim (Dz.U.R.P. Nr 87, poz. 706).

no udział czynnika obywatelskiego, współpracować mieli nie bezpośrednio z wydziałem wojewódzkim, na ziemiach zachodnich organem *stricte* samorządowym, a izbą wojewódzką, zatem organem o częściowo tylko samorządowej proveniencji, złożonym częściowo z urzędników państwowej.

Jako jedyną poważniejszą zmianę stanu prawnego dotyczącego samorządu wojewódzkiego, dokonaną w drugiej połowie lat 30., odnotować należy rozciągnięcie mocy obowiązującej ordynacji prowincjonalnej z 29 VI 1875 r., znowelizowanej ustawą z 22 III 1881 r., na obszar województwa poznańskiego. Stało się to na mocy art. 2 pkt 6 ustawy z 12 VI 1937 r. o zmianie granic województw: poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i łódzkiego⁷⁰. Paradoksalnie zatem, demokratyczny ustawodawca z braku własnych regulacji poszerzał zakres obowiązywania pozaborczych przepisów pruskich. Jednocześnie głosy cierpliwie przemawiające za utworzeniem powszechnego samorządu wojewódzkiego pozostały bez odzewu⁷¹.

7

Próby utworzenia samorządu wojewódzkiego, mimo założeń konstytucyjnych, nie powiodły się. Samorząd wojewódzki w Pomorskiem i Poznańskim stanowił *sui generis* przedłużenie samorządu prowincjonalnego, jaki od stulecia funkcjonował w Prusach, zaś przez 40 lat działał w zmodernizowanej, stosunkowo demokratycznej, przynajmniej poza prowincją poznańską, postaci. Ustawodawca II RP ograniczył się pierwotnie do przeprowadzenia zmian w prawie wyborczym do samorządu zachodniego, przy czym przypomnieć należy, iż organy samorządu wojewódzkiego nie pochodziły z wyborów powszechnych, a wyłaniane były na zasadzie hierarchicznej, przez samorządy niższego szczebla.

Ustrojodawca wyraził wolę utworzenia samorządu w największych jednostkach podziału terytorialnego w art. 65 ust. 1 Konstytucji marcowej. Jednocześnie debata wokół konstytucji dowodzi, iż obawy przed pogłębianiem dzielnicowości spowodowały odrzucenie bardziej radykalnych rozwiązań, gwarantujących szerszy zakres kompetencji dzielnicom czy ziemiom. Te względy, ale i polityczne obawy przed zmajoryzowaniem samorządu w województwach południowo-wschodnich przez mniejszości narodowe, stanowiące faktyczną większość, przesądziły o fiasku

⁷⁰ Dz.U.R.P. Nr 46, poz. 350.

⁷¹ Por. w pierwszej kolejności: W. Dalbor, *Samorząd wojewódzki (artykuł dyskusyjny)*, Samorząd Terytorialny 1935, nr 1–2, s. 96–109; z drobnych prac: Wu-en, *Sprawa samorządu wojewódzkiego*, Samorząd 1937, nr 30, s. 477–479.

ustawy samorządowej dla województw z 1922 r. Jednocześnie charakterystyczne jest, że w ciągu dziesięciolecia sporadycznie jedynie w pracach legislacyjnych pojawiało się zagadnienie samorządu wojewódzkiego, zaś będąca uwieńczeniem tych prac ustawa scaleniowa z 1933 r. pomijała sprawy wojewódzkie milczeniem.

Ostatecznie samorząd wojewódzki w Pomorskiem i Poznańskim opierał się nadal na dawnych przepisach. Ustawodawca polski wzbraniał się przed przekazywaniem organom tego szczebla nowych uprawnień, co jest szczególnie widoczne w sformułowaniach użytych w rozporządzeniu Prezydenta RP z 19 I 1928 r. o organizacji i zasadach działania władz administracji ogólnej. Wprawdzie formalnie rolę czynnika obywatelskiego działającego przy administracji rządowej przyznano organom samorządu terytorialnego, to w jedynym przypadku, gdy regulację tę można było zrealizować także wobec wojewody – tzn. w województwach zachodnich za pośrednictwem sejmiku i wydziału wojewódzkiego – wydział zastąpiono zmajoryzowaną izbą wojewódzką.

Fakty zdają się dowodzić, iż nie kwestia organizacji samorządu wojewódzkiego – wszak przepisy pruskie zdały egzamin także w niepodległej Polsce, ale niechętny stosunek obozu rządzącego, widoczny zwłaszcza po 1926 r., przesądził o marginalnym znaczeniu samorządu wojewódzkiego w życiu politycznym kraju w okresie dwudziestolecia międzywojennego.